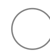
Archiv

Agenda 2010

Was die Hartz-Reformen gebracht haben

Die deutsche Wirtschaft brummt, die Zahl der Erwerbstätigen wächst, die Steuereinnahmen sprudeln. Manch ein Beobachter führt diesen Aufschwung auf die Agenda 2010 der früheren rot-grünen Bundesregierung zurück. Kritiker hingegen sehen in der Reform des Arbeitsmarktes keine Jobmaschine, sondern eine Armutsfalle.

Von Caspar Dohmen | 01.05.2017



Ob die Rettung des Standorts Deutschland aus der Wirtschaftsflaute Anfang der 2000er-Jahre tatsächlich auf die Hartz-Reformen zurückzuführen ist, darüber sind sich Experten uneins. (imago / Ralph Peters)

„Sie müssen jetzt bloß einen großen Schritt da reinmachen."

Ein kleiner Bus mit einem rot-blauen Schriftzug „Beratung" steht im Schatten der Bundesagentur für Arbeit in Berlin-Pankow, einem sechsstöckigen Klotz. Es ist ein

windiger und kalter Apriltag. Sozialarbeiter Markus Wahle setzt sich im hinteren Teil des Wagens an einen kleinen Tisch.

„Ich muss noch zwei Leute eintragen."

Zwei Sozialarbeiter und ein Fahrer bilden das Team des mobilen Beratungszentrums des Berliner Arbeitslosenzentrums, der ältesten Initiative ihrer Art in Deutschland. „Irren ist amtlich – Beratung kann helfen", steht auf einem ihrer Flyer. Wahle, ein Politologe, unterstützt seit mehr als zwei Jahrzehnten Menschen dabei, ihre Rechte im Jobcenter durchzusetzen. Anfangs beriet er Bauarbeiter, heute Arbeitslose quer durch alle Schichten. Mit dem Bus klappert sein Team alle Arbeitsagenturen in Berlin ab, für jeweils zwei Tage. Wahle hat Betroffene vor und nach den sogenannten Hartz-Reformen erlebt und erhebliche Verhaltensänderungen festgestellt.



Menschen stehen am Dienstag (01.02.2011) Schlange im „Integrationscenter für Arbeit Gelsenkirchen – das jobcenter" in Gelsenkirchen. (pa/dpa/Stratenschulte)

„Das hat zwei Jahre gedauert, dann sind die Leute klein gekocht gewesen. Und das passiert bis heute. Der Umgang in den Jobcentern ist teilweise rüde, es wird ständig versucht, den Leuten vorzumachen, dass sie selber schuld an ihrer Arbeitslosigkeit sind."

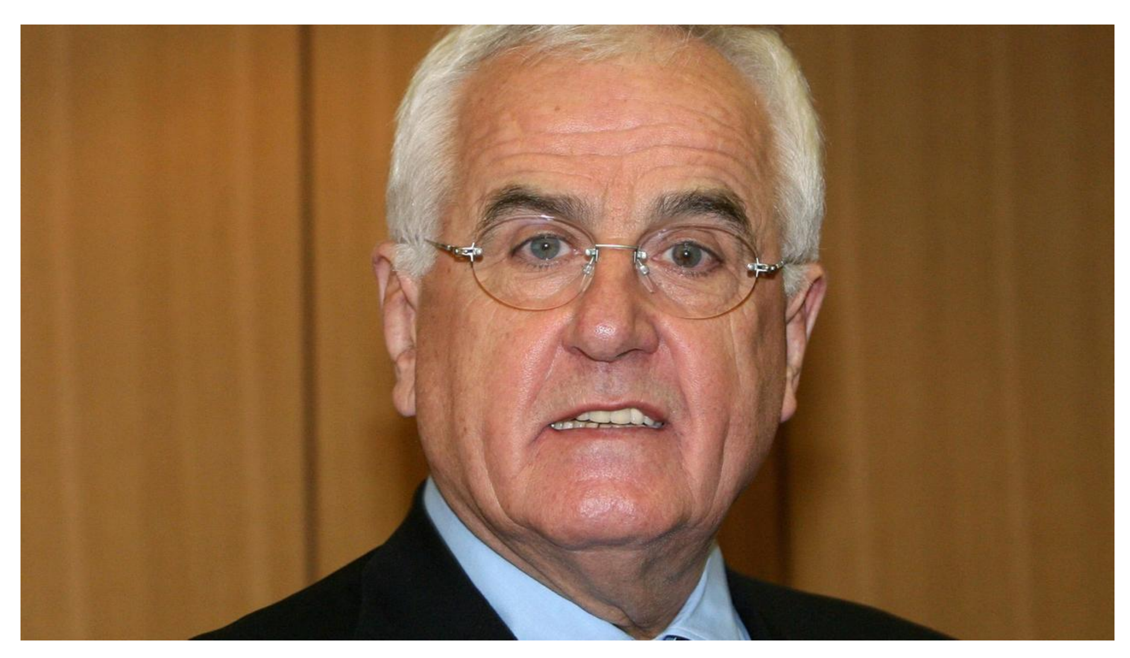
„Entwicklungshemmnisse" bei Langzeitarbeitslosen, Kranken oder Älteren

Dabei sind gerade für Langzeitarbeitslose die Aussichten äußerst gering, überhaupt noch einmal eine Arbeitsstelle zu finden. Und die Chancen verschlechtern sich, wenn der Betroffene keine oder nur eine geringe Qualifikation hat, krank oder älter als 55 Jahre ist. Von Entwicklungshemmnissen wird dann im Arbeitsagentur-Jargon gesprochen:

„Da gibt es eine ganze lange Liste von. Ist ihre statistische Chance einen Arbeitsplatz zu bekommen, die sinkt mit jedem weiteren Vermittlungshemmnis – halbiert die sich. Das heißt, wir reden hier von einer Chance auf einen Arbeitsplatz in einer Größenordnung zwischen zwei und vier Prozent, die diese Leute haben. Ihnen wird aber ständig erzählt, sie müssten mehr Bewerbungen schreiben."

Markus Wahle hält von den Hartz-Reformen wenig. Dagegen sehen viele Vertreter aus Wirtschaft und Politik darin die Rettung des Wirtschaftsstandorts Deutschland. Fraglos

steht das Land heute wirtschaftlich gut da. Es gibt mehr als 45 Millionen Erwerbstätige, ein Rekord – was im Bundestagswahlkampf sicherlich eine Rolle spielen wird. Doch welchen Anteil haben die Hartz-Reformen am Wirtschaftsboom tatsächlich?



Namensgeber der umstrittenen Hartz-Gesetze: Ex-VW-Personalchef Peter Hartz. (dpa/picture alliance/DB David Hecker Pool)

Rückblende: Im August 2002 hat eine Kommission unter Leitung des damaligen VW-Personalvorstands Peter Hartz Vorschläge gemacht, wie die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland effizienter gestaltet werden kann. Reformvorschläge, die sich in der Agenda 2010 der rot-grünen Bundesregierung unter Gerhard Schröder wiederfanden. Annelie Buntenbach saß damals für Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag. Heute beschäftigt sie sich im Vorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes mit dem Arbeitsmarkt. Sie gehörte schon als Abgeordnete zu den Gegnern der Hartz-Reformen, heute sieht sie sich bestätigt.

Armut trotz Arbeit

„Armut trotz Arbeit hat zugenommen. Wir haben hier in Deutschland den größten Niedriglohnsektor in Europa inzwischen, trotz des Mindestlohns, über den ich sehr froh bin, weil er wenigstens eine Grenze nach unten einzieht. Aber wir befinden uns jetzt hier – das sage ich jetzt auch aus gewerkschaftlicher Sicht – in einer Aufholjagd für gute Arbeit."



Amazon Logistikzentrum in Rheinberg. (dpa/Ina Fassbender)

Womit sie die Reduzierung des Niedriglohnsektors und den Erhalt der Qualifizierung von Beschäftigten meint. Der Wirtschaftsweise Peter Bofinger schlägt sogar eine Rückkehr zur Vor-Hartz-IV-Zeit vor. Und auch der SPD-Kanzlerkandidat Martin Schulz strebt die Reform der Hartz-Reformen an. Unter anderem denkt er laut über strengere Regeln für befristete Beschäftigung nach. Wirtschaftslobbyisten schlagen deshalb Alarm.

„Lieber Martin, erinnerst Du Dich noch?" Fragte die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft kürzlich in ganzseitigen Zeitungsanzeigen den Sozialdemokraten. Die einflussreiche Lobbyorganisation war einst auf Betreiben der Arbeitgeberorganisation Gesamtmetall gegründet worden und gehörte immer schon zu den maßgeblichen Verfechtern der Reformagenda. In der Zeitungsanzeige sollten vor allem drei Zahlen die Situation in Deutschland vor den Reformen deutlich machen:

„5,3 Millionen Arbeitslose – 12,5 Prozent Jugendarbeitslosigkeit – 1,8 Millionen Langzeitarbeitslose. Deutschland war der kranke Mann Europas. Jetzt stehen wir dank der Agenda 2010 wieder gut da."

ABM-Maßnahmen waren wirkungslos

Zu den Anhängern der Reformen, die auch von der damaligen Opposition CDU/CSU und FDP mitgetragen wurden, zählt Peter Clever. Der Volkswirt leitete unter dem CDU-Politiker Norbert Blüm verschiedene Abteilungen im Bundesarbeitsministerium. Nach dem Regierungswechsel heuerte er bei einem Unternehmen an, heute ist er Hauptgeschäftsführer beim Bundesverband der Deutschen Arbeitgeber.

„Ja, man brauchte diese Reform, weil Sie müssen sich überlegen, wir waren ja wirklich auf dem Weg permanent steigender Arbeitslosigkeit. Und übrigens: Jeder Konjunkturaufschwung endete mit einer höheren Sockelarbeitslosigkeit als der vorhergehende."



Peter Clever, Mitglied der Hauptgeschäftsführung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. (imago/Metodi Popow)

Sozialpolitiker wie Blüm hätten – erinnert sich Clever – zuvor versucht, diesen Sockel mit kostspieligen Instrumenten wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen abzubauen. Er hielt die Politik damals für richtig. Sagt aber, sie sei ziemlich wirkungslos gewesen.

„Also, ich erinnere mich daran, dass wir quasi einer Tonnenideologie gefrönt haben in der Arbeitsmarktpolitik: Geld auf Probleme schmeißen, und je mehr Geld die Sozialpolitiker auf das Problem Arbeitslosigkeit geschmissen haben, umso besser war ihr Gewissen und ihr Glaube, dass sie damit etwas Gutes für die Arbeitslosen tun. Wirkungsforschung hat es überhaupt nicht gegeben."

Mehr als fünf Millionen Arbeitslose Anfang der 2000er-Jahre

Anfang der 2000er-Jahre steckte Deutschland in einer schweren Wirtschaftskrise, mehr als fünf Millionen Menschen waren arbeitslos. Und es gab neue Konkurrenz für deutsche Firmen, insbesondere aus Schwellenländern wie China.

„Ich glaube, damals haben wir ja zum ersten Mal in einer breiteren Diskussion erlebt, wie sich Globalisierung niederschlagen kann." Sagt der SPD-Politiker Klaus Barthel, der damals schon dem Bundestag angehörte.

„Also eines der Hauptargumente war ja immer, die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands reicht nicht, also deswegen ja der ‚kranke Mann', und Wettbewerbsfähigkeit wurde damals so dekliniert, dass eben unter den Bedingungen der Globalisierung wir nicht besser sein müssen als andere, sondern vor allen Dingen billiger sein müssen, dass unsere Waren zu teuer sind, und dass deswegen wir für den Export günstigere Preise brauchen, und dass deswegen die Sozialsysteme, die Löhne sinken müssen, die Kosten sinken müssen."

Ex-Bundeskanzler Gerhard Schröder: „Es gibt kein Recht auf Faulheit"

„Wenn man an die Zeit der Hartz-Reform zurückdenkt, dann war das die Zeit, wo jeden Sonntagabend nach dem Tatort in der Runde von Frau Christiansen gemeinsam über die doch düstere Zukunft Deutschlands gejammert wurde. Man redete von nicht

hinreichender Wettbewerbsfähigkeit, man meinte, dass die Probleme dafür beim Arbeitsmarkt lagen.“



Gerhard Schröder stellt die Agenda 2010 vor – das war 2003. (picture alliance / dpa)

Blickt Karl Brenke vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung zurück. Oft war zu hören, dass die Menschen in Deutschland zu wenig arbeiten und sich Arbeitslose in der sozialen Hängematte ausruhen würden. Bundeskanzler Gerhard Schröder etwa sagte 2001 der Bild-Zeitung:

„Wer arbeiten kann, aber nicht will, der kann nicht mit Solidarität rechnen. Es gibt kein Recht auf Faulheit in unserer Gesellschaft.“

Karl Brenke gehört zu den wenigen Ökonomen, die regelmäßig die Wirkungen der Hartz-Reformen auf den Arbeitsmarkt empirisch untersuchen. Schon die Grundannahme einer mangelhaften Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands sei zum damaligen Zeitpunkt falsch gewesen.

„Deutschland hatte auch zu dieser Zeit damals, also in der ersten Hälfte der 2000er-Jahre, einen erheblichen Außenhandelsüberschuss. Von mangelnder Wettbewerbsfähigkeit von daher keine Rede.“

Grund der Wirtschaftsflaute: Geldpolitik der EZB, nicht der Arbeitsmarkt

Tatsächlich sind sogar die Lohnstückkosten – also die Löhne in Relation zur Wirtschaftsleistung – wesentlich langsamer angestiegen als in den Vorjahren, und in der für den deutschen Export entscheidenden Industrie sanken sie sogar. Dass die Wirtschaftsflaute trotzdem so lange angehalten hat, habe weniger mit einem verkrusteten Arbeitsmarkt oder faulen Beschäftigten zu tun gehabt, sondern mit der Geldpolitik, die seit 1999 in den Händen der EZB lag.

„Die Europäische Zentralbank musste natürlich eine Zinspolitik, eine Geldpolitik für den gesamten Euroraum machen, konnte auf einzelne Länder keine Rücksicht nehmen. Für Deutschland waren die Zinsen damals zu hoch, für andere Länder, wie man heute weiß – Griechenland, Spanien, Portugal –, waren sie zu niedrig. Und das Problem, was wir in Deutschland hatten, war kein Problem des Arbeitsmarktes. Oder anders gewendet: Ohne

den Euro hätte es die Hartz-Reformen gar nicht gegeben, und ohne den Euro hätte man nicht die Fehleinschätzung gehabt, dass die Probleme Deutschlands auf dem Arbeitsmarkt liegen oder lagen."

Ökonom Brenke: „Der Effekt ist eher vergleichsweise bescheiden"

Aber genau hier – am Arbeitsmarkt – setzte die rot-grüne Bundesregierung mit den Hartz-Reformen an. Seitdem hat sich die Arbeitslosigkeit halbiert, auf 2,5 Millionen Menschen. Heute beneidet die ganze Welt Deutschland um seine funktionierende Wirtschaft. Und die Reformer werden nicht müde, das deutsche Jobwunder mit den Hartz-Reformen zu begründen. Ökonom Brenke zieht das in Zweifel. Er stützt sich dabei unter anderem auf das vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung seit 30 Jahren erhobene sozioökonomische Panel, eine umfangreiche Datensammlung.

„Unter dem Strich kann man sagen, der Effekt ist eher vergleichsweise bescheiden. Und ich wundere mich schon immer, dass in der öffentlichen Debatte, in der politischen Debatte, doch die Reformen sehr gelobt werden und darauf hingewiesen wird, dass sie sehr großen Arbeitsmarkteffekt haben."

Mehr Jobs gab es vor allem wegen der konjunkturellen Erholung und der steigenden Nachfrage aus Schwellenländern nach Maschinen, Autos und sonstigen Produkten „Made in Germany". Einen enormen Vorteil hat die deutsche Exportwirtschaft ferner durch den Euro. Gäbe es die D-Mark noch, wären deutsche Produkte auf den Weltmärkten teurer. Außerdem können die Unternehmen dank der Arbeitsmarktreformen heute flexibler und unverbindlicher Leute beschäftigen. Ein notwendiger Schritt, findet Arbeitgebervertreter Clever und erinnert an den Anfang des Jahrtausends.

„Die Unternehmen konnten in einer ökonomisch schwierigen Zeit auch teilweise das Risiko einer Einstellung in einem unbefristeten Dauerverhältnis überhaupt gar nicht ertragen."

Durch Hartz I wurden 2003 die Möglichkeiten für Leiharbeit ausgeweitet. Seitdem können Leiharbeitsfirmen Mitarbeiter an andere Unternehmen entleihen. Besonders in der Finanzkrise hat sich die Leiharbeit für die Unternehmen als Puffer bewährt. Karl Brenke kennt die Zahlen:

300.000 Leiharbeiter vor der Reform, eine Million danach

„Vor der Reform hatten wir ungefähr 300.000 Leiharbeiter in Deutschland, und jetzt haben wir eine Million. Das ist gewiss auf die Reform zurückzuführen. Ich kann mir gut vorstellen, dass diese Jobs, die heute qua Leiharbeit ausgeübt werden, möglicherweise auch ohne diese Reform entstanden wären, weil irgendeiner muss ja die Arbeit machen, beispielsweise in einer Autofabrik im Lager arbeiten. Das hätte früher jemand gemacht, der zur Stammbelegschaft zählte, heute macht das ein Leiharbeiter."



Nicht nur der DGB ist gegen eine Ausweitung der Leiharbeit, auch Arbeitsministerin Andrea Nahles will Werkverträge reglementieren. (dpa / picture alliance / Wolfgang Kumm)

Von den Reformen bei den Leiharbeitern hatte sich die Politik auch bessere Chancen für Langzeitarbeitslose versprochen. Wer sich erst einmal in einem Betrieb bewährt, bekommt leichter eine unbefristete Stelle, hieß die damalige Überlegung. Ein solcher Klebeeffekt fand aber kaum statt. Tatsächlich beschäftigen Leiharbeitsfirmen Menschen oft nur kurzfristig. Sozialarbeiter Wahle von der Initiative zur Beratung Arbeitsloser:

„Das ist für die Leute total frustrierend. Man nannte das mal Drehtüreffekt, dass man bestimmte Sachen nicht wollte, das bezog sich damals auf die ABM. Jetzt haben wir das mit der Zeitarbeit – rein, raus, rein raus – und die Leute klopfen spätestens nach einem halben Jahr wieder hier an."

Und sogar Arbeitgebervertreter Peter Clever sieht ungelöste Probleme:

„Wir haben im letzten Jahr ungefähr 300.000 Langzeitarbeitslose aus Langzeitarbeitslosigkeit in Beschäftigung bekommen. Gleichwohl ist die Zahl des Bestandes der Langzeitarbeitslosen nicht um diese 300.000 gesunken, sondern nur um 100.000. Da ist unser Problem, dass wir noch nicht die richtigen Methoden und Mittel gefunden haben, wie wir Langzeitarbeitslose effektiv in den Arbeitsmarkt integriert kriegen."

Ich-AGs mit kümmerlichen Einkommen

Mit Hartz II schaffte die Politik dann Anreize für die Selbstständigkeit. Ein-Personen-Unternehmen – sogenannte Ich-AGs – wurden subventioniert durch einen Existenzgründungszuschuss, auf den es anfangs sogar einen Rechtsanspruch gab. Tatsächlich nahmen ab 2003 die Existenzgründungen zu, die Einkommen aber blieben meist kümmerlich.

„Aber als die Subventionen dann wegfielen, konnte man sehr deutlich sehen, dass diese Existenzgründungen auch abnehmen, und mittlerweile sind wir in einer Situation seit 2012, dass die Zahl der Selbstständigen insgesamt in Deutschland zurückgeht. Das hängt damit zusammen, dass wir inzwischen eine gute Arbeitsmarktsituation haben. Viele Selbstständige wollen das nicht mehr, was sie an Tätigkeiten selbstständig machen, weil

selbstständige Beschäftigung ist oftmals unsicher, oftmals mit geringen Einkommen verbunden. Man versucht von daher eher, eine abhängige Beschäftigung zu finden, das ist attraktiver."

Während mit Hartz III die Arbeitsvermittlung umgebaut wurde, erinnert der Ökonom Brenke an einen weiteren Baustein von Hartz II: die Reform der Minijobs. Ende 2002 wurde die Höchstverdienstgrenze von 325 auf 400 Euro angehoben und die maximale Begrenzung auf 15 Wochenstunden aufgehoben. Heute haben mehr als fünf Millionen Menschen Minijobs. Und die Zahl derjenigen, die zusätzlich zu einer anderen Tätigkeit noch einen Minijob ausüben, hat sich mit über zwei Millionen mehr als verdoppelt.

„Aber andere Daten, Umfrageergebnisse zeigen, dass dieser Beschäftigungsaufschwung bei den Minijobs gar nicht so stark war. Sondern die Jobs hat es zu einem erheblichen Teil schon vorher gegeben, die wurden bloß legalisiert, das heißt, die Reform hat dafür gesorgt, dass vorherige Schwarzarbeit jetzt weiß gewaschen wurde."

Womit Minijobber zumindest von einer geringfügigen sozialen Absicherung profitieren.

„Aber Untersuchungen, die ich selbst auch angestellt habe, zeigen, dass man diesem Ziel wohl kaum näher gekommen ist. Das angebliche Kernstück der Reform war ja Hartz IV. Da hatte man die Vorstellung, die Probleme auf den Arbeitsmärkten in Deutschland, insbesondere die hohe Arbeitslosigkeit, rühren daher, dass es den Arbeitslosen an der Arbeitsmoral mangelt. Aber meine Untersuchungen haben ergeben, dass dem nicht so war. Sondern vor der Reform und nach der Reform hat sich mit den Arbeitseinstellungen, mit dem Suchverhalten und auch mit den Lohnerwartungen eigentlich gar nichts verändert. Das Problem im Zusammenhang mit der hohen Arbeitslosigkeit war, dass es nicht an der Arbeitsmoral lag, sondern dass die Jobs gefehlt haben, ganz einfach."

Sanktionen vom Jobcenter

Dafür ist der Druck auf Arbeitssuchende enorm gestiegen, jede Arbeitsstelle anzunehmen, auch wenn die Bedingungen mies sind. Markus Wahle, der in Berlin Arbeitslose berät, erlebt es immer wieder. Wer seinen Job hinschmeißt, dem drohen schneller Sanktionen:

„Ein Berliner Jobcenter, das hat probiert, einen Koch zu sanktionieren, weil der seine Arbeitsstelle aufgegeben hat. Der ist aber zu unbezahlten Überstunden verpflichtet worden, das wollte der sich nicht gefallen lassen. Und deshalb hat er gekündigt, und man sagte ihn, weil das eine Eigenkündigung sei, müsse man ihn sanktionieren."

Wer ein zumutbares Arbeitsverhältnis abbricht, muss gewöhnlich mit einer Kürzung von 30 Prozent der Regelleistung von Hartz IV rechnen. Unter 25-Jährigen wird die Regelleistung sogar komplett gestrichen. Gerechtfertigt wird dieses Vorgehen vor allem damit, dass die Betroffenen schneller einen Job annehmen.

Einschüchterung von Beschäftigten

Doch nicht nur Hartz-IV-Empfänger sind betroffen. SPD-Wirtschaftspolitiker Klaus Barthel nennt auch indirekte Folgen für Beschäftigte beim Namen:

„Es hat, wie auch die Tarifentwicklung zeigt, wie die Lohnentwicklung insgesamt zeigt, eben zu Einschüchterung geführt, zusammen mit den anderen Formen von Prekarität,

von Leiharbeit, von Werkvertrag, von Befristung, ja dass vielen dann der Mut gefehlt hat, sich auch im Betrieb für ihre Rechte einzusetzen."



Der Bundestagsabgeordnete Klaus Barthel ist Bundesvorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen in der SPD. (picture alliance / dpa/ Armin Weigel)

Wie bei Amazon. Seit 2013 haben Beschäftigte dort mehrfach gestreikt, weil sie in ihrem Unternehmen einen Tarifvertrag durchsetzen wollten. Doch selbst unter den Streikbereiten ist bisweilen Angst spürbar – wie in der Schilde-Halle in Bad Hersfeld. Nach Reden mit großem Pathos und viel Beifall geht es darum, wer als Streikposten mitmacht.

Angst vor Hartz-IV sei die Angst vor dem Absturz

„Bitte gebt mal Handzeichen." Kein Arm geht hoch. „Zwei, drei, vier, das kann doch nicht sein. Leute wir kämpfen doch alle, da müssen wir mitziehen!"

Wer diese Szene erlebt und sich mit den Streikenden über ihre Angst vor Hartz-IV unterhalten hat, ahnt, welche Spuren die Arbeitsmarktreformen in Deutschland hinterlassen haben. Von einem Schaden für die Demokratie spricht Annelie Buntenbach vom Deutschen Gewerkschaftsbund.

„Hartz IV hat sich eingebrannt in viele Köpfe als Angst vor dem Absturz, das bedeutet auch, dass diejenigen, die mit befristeter Beschäftigung im Betrieb sind oder die nicht wissen, ob sie hier eine längere Perspektive haben, dann sich nicht so für ihre Interessen oder die Interessen der Kollegen engagieren, so offen auch in den Konflikt mit dem Chef gehen. Das heißt einfach, dass der aufrechte Gang im Betrieb für viele da zur Mutprobe wird. Und genau das ist nicht die Demokratie, die wir wollen und die wir brauchen."

Und dann stellte die Gewerkschafterin mit Blick auf die Folgen der Hartz-Reformen eine zentrale Frage.

„Welches Recht auf eine Freiheit von Existenzangst gibt es eigentlich?"

Mehr zum Thema